

Lange, Hermann

## **Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft?**

### **Föderalismusreform und Bildungspolitik**

*Erziehungswissenschaft 18 (2007) 35, S. 137-164*



Quellenangabe/ Reference:

Lange, Hermann: Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik - In: Erziehungswissenschaft 18 (2007) 35, S. 137-164 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-10948 - DOI: 10.25656/01:1094

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-10948>

<https://doi.org/10.25656/01:1094>

in Kooperation mit / in cooperation with:



<https://www.budrich.de>

#### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

#### **Kontakt / Contact:**

**peDOCS**

DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

Informationszentrum (IZ) Bildung

E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)

Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# **Erziehungswissenschaft**

**Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft  
für Erziehungswissenschaft (DGfE)**

18. Jahrgang 2007  
ISSN 0938-5363

Verlag Barbara Budrich

# INHALTSVERZEICHNIS

Editorial .....	6
-----------------	---

## Beiträge

<i>Rudolf Tippelt</i> Zur Einführung .....	8
---	---

<i>Klaus-Jürgen Tillmann</i> Erziehungswissenschaft in der BA/MA-Struktur: die Lehrerbildung .	17
---	----

<i>Wolfgang Nieke</i> Ausdifferenzierung und Kapazitätsprobleme: Hauptfachstudiengänge der Erziehungs-wissenschaft .....	25
--	----

<i>Peter Vogel</i> Kapazitäre Fragen und Curricularnormwerte .....	38
---	----

<i>Lutz R. Reuter</i> Kapazitäre Fragen und Mindestausstattung in erziehungswissenschaftlichen Studiengängen .....	42
--	----

<i>Jörg Rubloff</i> Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung .....	51
---	----

<i>Karin Böllert</i> Sozialpädagogik in konsekutiven Studiengängen .....	57
---	----

<i>Birgit Herz</i> BA/MA-Umstrukturierung in der Sonderpädagogik .....	63
---	----

<i>Ursula Carle</i> Planungen und Erfahrungen an der Universität Bremen. Der Bachelor of Arts ‚Fachbezogene Bildungswissenschaften Elementarbereich, Grund- und Sekundarschule‘ .....	73
--	----

<i>Helmut Johannes Vollmer</i> Zur Situation der Fachdidaktiken an deutschen Hochschulen .....	85
<i>Anhang: Beschluss der Gesellschaft für Fachdidaktik vom 26.11.2005:</i> <i>Fachdidaktische Kompetenzbereiche, Kompetenzen und Standards</i> <i>für die 1. Phase der Lehrerbildung (BA+MA) .....</i>	
	101

*Dorit Gerkens*

Das Akkreditierungs-, Zertifizierungs- und  
Qualitätssicherungs-Institut ACQUIN .....104

*Franzjörg Baumgart / Jürgen Wittpoth*

Akkreditierung als hölzernes Schwert?  
Anmerkungen zu ungelösten Problemen .....108

## **Weitere Beiträge**

*Lutz R. Reuter*

Zur Akkreditierung von Studiengängen im Rahmen des  
Bologna-Prozesses am Beispiel erziehungswissenschaftlicher  
Studienprogramme .....116

*Christoph Wulf*

Milleniumentwicklungsziele. Bildung für Alle, Frieden,  
Kulturelle Vielfalt und Nachhaltigkeit .....126

*Hermann Lange*

Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft?  
Föderalismusreform und Bildungspolitik .....137

## **Mitteilungen des Vorstandes**

*Mitteilungen des Vorstandes* .....165

## **Berichte aus den Sektionen**

*Sektion Historische Bildungsforschung* .....172

Arbeitskreis Historische Familienforschung .....174

Arbeitskreis Vormoderne Erziehungsgeschichte .....180

*Sektion Allgemeine Erziehungswissenschaft* .....181

Kommission Wissenschaftsforschung .....193

*Sektion International und Interkulturell Vergleichende*

*Erziehungswissenschaft* .....195

*Sektion Empirische Bildungsforschung* .....197

<i>Sektion Schulpädagogik</i>	
Kommission Schulforschung und Didaktik .....	198
Kommission Grundschulforschung und Pädagogik der Primarstufe ..	200
<i>Sektion Frauen- und Geschlechterforschung</i> .....	201
<i>Sektion Differentielle Erziehungs- und Bildungsforschung</i>	
Kommission Pädagogik und Humanistische Psychologie .....	206

## **Notizen**

<i>Notizen aus der Forschung</i> .....	209
<i>Notizen aus der Wissenschafts- und Bildungspolitik</i> .....	226
<i>Ausschreibungen / Preise</i> .....	232
<i>Tagungskalender</i> .....	234
<i>Personalia</i> .....	246
<i>Hinweise für Autorinnen und Autoren</i> .....	254

## **Föderales Handeln in einer nicht-föderalen Gesellschaft? Föderalismusreform und Bildungspolitik**

Am 1. September 2006 traten die als Föderalismusreform bekannten, umfangreichsten Grundgesetzänderungen seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland in Kraft (BGBl. I S. 2034). Am 5. September 2006 wurde im Bundesgesetzblatt ferner das Föderalismusreform-Begleitgesetz verkündet (BGBl. I S. 2098). Mit ihm werden Details geregelt, die sich aus der Grundgesetzänderung ergeben. Die Föderalismusreform, die „Mutter aller Reformen“, wie es der bayerische Ministerpräsident Stoiber formulierte, ist damit jedenfalls gesetzgeberisch unter Dach und Fach.

Bund und Länder verbanden mit dieser Reform durchaus unterschiedliche Erwartungen. Für den Bund ging es vor allem darum, Handlungsfreiheit im Gesetzgebungsverfahren zu gewinnen, um Reformvorhaben durchsetzen zu können, welche in der Vergangenheit des öfteren im Bundesrat von den Ländern blockiert oder durch den Zwang zu Kompromißlösungen verwässert worden waren. Die Länder dagegen wollten ihre Eigenstaatlichkeit sichern und Terrain zurückgewinnen, welches sie durch das ausgreifende Handeln des Bundes verloren hatten oder gefährdet sahen. Beide Seiten nahmen für sich in Anspruch, auf diese Weise das politische System beweglicher, reform- und leistungsfähiger und für den Bürger durchschaubarer zu machen.

Die Veränderungen betreffen viele Politikbereiche, darunter auch die Bildungspolitik. Letztere bildet zwar nur einen kleinen Ausschnitt aus einem umfangreichen Paket von Neuregelungen. Dennoch erlangte sie in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zeitweise zentrale Bedeutung. An der fehlenden Verständigung über einzelne Punkte dieses Komplexes drohte die gesamte Reform, wie die beiden Vorsitzenden der Bundesstaatskommission, Müntefering und Stoiber, am 17. Dezember 2004 feststellten, zu scheitern. Dies ist angesichts der bis dahin auch in diesem

Bereich in den vorbereitenden Verhandlungen erreichten weitgehenden Übereinstimmung schwer nachzuvollziehen (Richter 2005; Mager 2005). Es läßt sich nur damit erklären, dass selbst Einzelpunkte dieses Komplexes für beide Seiten einen hohen Symbolwert hatten. Die Kulturhoheit gilt gemeinhin als „Kernstück der Eigenstaatlichkeit“ der Länder (BVerfGE 6, 309 ff. (346 f.)). Hier wollten sie unbedingt Flagge zeigen. Da verschlug es wenig, dass die Länder etwas beehrten, was der Bund, wie auszuführen sein wird, in der Vergangenheit kaum genutzt hatte (Bildungsplanung) oder was ihnen zwischenzeitlich auf andere Weise bereits weitgehend in den Schoß gefallen war (Hochschulgesetzgebung). Der Bund seinerseits wollte den Fuß nicht aus der Tür der ohnehin nur rudimentär ausgeprägten und nur teilweise genutzten Beteiligungsmöglichkeiten im Bereich von Bildung und Wissenschaft nehmen. Dabei war die grundsätzliche Möglichkeit der Mitwirkung des Bundes jedenfalls bei der Förderung der Forschung seitens der Länder gar nicht in Frage gestellt. Um anderes (Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau) hatte der Bund bis dahin nicht mit Leidenschaft gekämpft.

In den folgenden Ausführungen wird zunächst eine kurze Skizze der generellen verfassungsrechtlichen Problematik gezeichnet, die sich mit der Diskussion um die Förderalismusreform verbindet. Anschließend werden die Konsequenzen der getroffenen Regelungen für den Bereich von Bildung und Wissenschaft näher beleuchtet.

## **1. Vielfalt oder Einheit – die deutsche Verfassungstradition zwischen föderaler Staatsorganisation und dem Wunsch nach nationaler Geschlossenheit**

Für eine föderale Staatsorganisation sprechen viele Gründe: Die Verteilung von Aufgaben und Entscheidungskompetenzen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bedeutet Beschränkung von Macht, sichert Freiheit, begünstigt Bürgernähe, fördert Pluralität, schützt und integriert kulturelle und regionale Besonderheit, ermöglicht situationsangemessene Lösungen, stimuliert Wettbewerb und Experiment. Föderalismus erzeugt freilich auch Unterschiede. Diese müssen von den Bürgern gewollt und in ihren Wirkungen akzeptiert sein, selbst wenn damit an der einen oder anderen Stelle Reibungsverluste verbunden sein können. Eine föderale Staatsorganisation ist Ausdruck einer Verfassungskultur, welche Differenz

honoriert und Einheitlichkeit nicht um jeden Preis fordert. Dies macht die Dinge kompliziert.

## 1.1 Deutschland als „unitarischer Bundesstaat“

Eine föderale Organisation gehört zum gesicherten Bestand deutschen Staatsdenkens. Die dezentrale Wahrnehmung von Herrschaft als Gegengewicht gegen die Rechte der Zentralgewalt hat in Deutschland – man nehme die Rolle der Stammesherzöge im Mittelalter, der Territorien in der frühen Neuzeit, der Bundesstaaten im 1871 gegründeten Kaiserreich oder der Länder in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik – eine lange Geschichte. Sie wird indessen immer wieder von dem Leiden am deutschen Partikularismus und der Klage über Zerrissenheit und Kleinstaaterei in Deutschland begleitet. Diese zeigten sich nicht nur in Unterschieden der Lebensverhältnisse und der Rechtssysteme zwischen den deutschen Staaten, sondern auch innerhalb derselben (vgl. z. B. für Preußen Clark 2007, S. 490 ff.). Das Postulat der Rechtseinheit als Voraussetzung der Wirtschaftseinheit war deshalb im 19. Jahrhundert eine der starken Antriebskräfte des deutschen Liberalismus in dem Bemühen um die Realisierung der Reichsgründung nach innen, nachdem diese durch die Kaiserproklamation im Spiegelsaal von Versailles nach außen vollendet zu sein schien. Die politikwissenschaftliche Forschung sieht hierin die Wurzel einer unitarisch ausgerichteten „kulturellen Grundorientierung“ des deutschen Bürgertums, die bis heute wirksam ist (Lehmbruch 2001 und 2004), eines „seit den Freiheitskriegen ... manifesten kulturellen Nationalismus der Eliten und deren Abneigung gegen die deutsche Kleinstaaterei“ (Scharpf 2006a, S. 10). Das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der deutschen Länder auf Besonderheit und dem Traum von deutscher Einheit ist offenkundig.

An die föderale Tradition des deutschen Staats- und Verfassungsrechts knüpften die Verfasser des Grundgesetzes an. In der Staatspraxis der Bundesrepublik wurde der Föderalismus freilich – insoweit durchaus in Übereinstimmung mit den angedeuteten Entwicklungslinien – nicht als Rahmen für Wettbewerb und Differenz, sondern vor allem als Gebot des sozialen Ausgleichs („Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, Art. 72 Abs. 2 GG a. F.) und des Bemühens um Integration (Smend 1928) und Konsens verstanden. In der Staatsrechtslehre fand eine funktionalistische Deutung des Föderalismus beträchtliche Resonanz, bei der es weniger um die Betonung regional differenzierter Lösungsmöglichkeiten und die Si-



cherung landsmannschaftlicher Eigenständigkeit als vielmehr um eine gewaltenteilende Staatsorganisation und vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung der Bevölkerung an gesamtstaatlich relevanten politischen Willensbildungsprozessen ging (Lehmbruch 2001, S. 84; Huber 2004, S. 48). Das Schlagwort von der Bundesrepublik als eines ‚unitarischen Bundesstaates‘ (Hesse 1962) brachte diese Situation auf eine griffige Formel.

Als Vehikel für den kontinuierlichen Prozess einer ‚Unitarisierung‘ in Deutschland wurden nicht nur die Möglichkeiten förmlicher Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund in beträchtlichem Umfang genutzt (Herzog 1980, Rdnr. 55: „Einbahnstraße zugunsten des Bundes“; Gramm 1999; Huber 2004, S. 15). Vielmehr sind auch die expansive Nutzung der Möglichkeiten „konkurrierender Gesetzgebung“ (Art. 72 und 74 GG a. F.) durch den Bund und der zum Teil ungemein hohe Detaillierungsgrad von Regelungen des Rahmenrechts (Art. 75 GG a. F., z. B. Hochschulrahmengesetz) zu nennen. Sie wurden in der Staatsrechtslehre „fast ritualhaft“ von dem Argument begleitet, dass die Industrie- und Wohlstandsgesellschaft unausweichlich eine Egalisierung auch im föderativen Kontext begünstige oder gar voraussetze (Dolzer 1999, S. 14). Von Bedeutung waren in diesem Zusammenhang ferner die insbesondere für den Bereich von Bildung und Wissenschaft 1969 eingeführten „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern (Art. 91 a und 91 b GG a. F.). Schließlich ist die intensive Selbstkoordinierung der Länder hinsichtlich wichtiger Strukturentscheidungen auch in Bereichen zu nennen, die der alleinigen Landesgesetzgebung unterliegen. Sie ist von dem Bemühen um eine länderübergreifende Vereinheitlichung auch der Verwaltungspraxis getragen. Nicht zu übersehen ist endlich, dass die Erhebung der wichtigsten Steuern und die Verteilung des Finanzaufkommens zwischen Bund und Ländern bzw. im Verhältnis der Länder untereinander, soweit diese nicht von der Verfassung unmittelbar geregelt werden, weitgehend Gegenstand der Bundesgesetzgebung sind (Art. 105-107 GG).

Die Bürger verstanden die Möglichkeiten der Länder, auf die Bundespolitik Einfluß zu nehmen, als Gelegenheit, ihre Belange gegenüber einer bürgerferneren Bundesebene zu wahren (hierzu näher unten). Gleichzeitig schätzten sie aber die Sicherung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse höher als Vielfalt und Verschiedenheit (Sachs 1999, S. 46, unter Hinweis auf Erhebungen des Instituts für Demoskopie Allensbach 1995). Sie „nahmen die Eigenstaatlichkeit der Länder hin“, ohne sie als „Selbstwert“ anzuerkennen (Huber 2004, S. 48). Erk bezeichnet die Bundesrepublik zutreffend als einen föderalen Staat mit einer „non-federal society“

(Erk 2003). Dem entspricht, dass die Parteien auf Bundes- und Landesebene vielfach einheitliche programmatische Zielsetzungen verfolgen und dass auch in den Wahlkämpfen zu Landesparlamenten häufig bundespolitische Themen dominieren. Politische Diskussionen, die öffentliches Interesse finden, werden zumeist in den nationalen Medien geführt, und als Reaktion auf tatsächliche oder vermeintliche Mißstände im Verantwortungsbereich der Länder wird nicht selten die Forderung nach Einführung einer Bundeskompetenz erhoben (Scharpf 2006a, S. 10). In der Diskussion nach PISA findet der Hinweis, man brauche nicht 16 verschiedene Lehrpläne für ein und dasselbe Fach, in jedem Auditorium starke Zustimmung.

## 1.2 Die Politik in der „Verflechtungsfalle“

Die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland wurde lange Zeit geradezu als Modell einer machtteilenden, zentrale und regionale Interessen ausbalancierenden, entwicklungsoffenen und zugleich konsenssichernden Staatsorganisation angesehen. Das Modell war ungeachtet seiner Zeit- und Ressourcenaufwendigkeit, seiner Prämierung von Bestandsinteressen und seiner Tendenz zum Eingriffsverzicht (Hesse 2005, S. 115) weitgehend akzeptiert, geriet aber in den 90er Jahren zunehmend in die Kritik. Hintergrund dieser Kritik waren drängende Reformnotwendigkeiten angesichts demographischer Entwicklungen wie auch angesichts der Folgen der Globalisierung und der zunehmenden Einbettung nationaler Politiken in einen europäischen Rahmen. Zugleich führten die wachsenden Disparitäten zwischen den Bundesländern zu schärferen Verteilungskämpfen. Dies alles drängte danach, Entscheidungsverfahren zu beschleunigen und die Innovationsfähigkeit des deutschen politischen Systems zu stärken. Als entscheidender Grund für die nunmehr diagnostizierte Schwäche des deutschen Föderalismus galt das hohe Maß an ‚Politikverflechtung‘ hinsichtlich der Aufgabenverteilung und der Entscheidungsverfahren in der Bundesrepublik (vgl. Scharpf 1976 und 1985): (Fast) alle haben bei (fast) allem Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte. In der Staatsrechtslehre spricht man deshalb oft von dem deutschen Föderalismus als Verbundsföderalismus, Kooperationsföderalismus oder Beteiligungsföderalismus. Er unterscheidet sich von einem wettbewerbsorientierten Föderalismus, wie er für andere Bundesstaaten kennzeichnend sei (zum Begriff des Wettbewerbsföderalismus vgl. Schatz u. a. 2000; Benz 2006a).

Die Politikverflechtung ist in der Gesamtarchitektur des deutschen Verfassungssystems nahezu zwangsläufig angelegt. Das Grundgesetz nimmt die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – anders als dies z.B. in den Vereinigten Staaten von Amerika (zumindest der ursprünglichen Intention nach) der Fall ist – nicht nach dem Trennprinzip eines ‚dualistischen Föderalismus‘ vor, bei dem die Verantwortung für einen bestimmten Aufgabenbereich in Gänze, die Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung einbeziehend, entweder dem Zentralstaat oder den Gliedstaaten zugeordnet wird.<sup>1</sup> Für die deutsche Staatsorganisation kennzeichnend ist vielmehr eine funktionale Differenzierung. In ihrem Rahmen liegt die Zuständigkeit für die Gesetzgebung in weitem Umfang beim Bund, während der Vollzug der Gesetze, auch soweit diese vom Bund erlassen worden sind, in der Regel „eigene Angelegenheit“ der Länder ist (Art. 83 GG). Als Ausgleich für die weitreichenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes werden den Ländern im Bundesrat gewichtige Einflußmöglichkeiten auf das Gesetzgebungsverfahren eingeräumt. Hierbei ist neben der Möglichkeit eines Einspruchs der Länder, welcher vom Bundestag freilich überstimmt werden kann, vor allem die Zustimmungspflichtigkeit vieler Gesetze zu nennen. In der Logik einer solchen Verfassungsarchitektur liegt es, dass mit der exzessiven Nutzung der Gesetzgebungsmöglichkeiten des Bundes zugleich der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze merklich zunimmt (Dästner 2001). Die ‚Zustimmungsfälle‘ stiegen zeitweilig auf fast zwei Drittel aller vom Bundestag beschlossenen Gesetze. Dies ergab sich zum einen daraus, dass die Länder ihre Zustimmung zu Verfassungsänderungen in Kompetenzfragen in der Regel von einer entsprechenden Erweiterung des Katalogs der Zustimmungspflichtigkeit abhängig machten. Zum anderen schuf der Bund in vielen Fällen selbst die Voraussetzungen für die Zustimmungspflichtigkeit dadurch, dass er in einem Gesetz materiellrechtliche Regelungen mit Regelungen zur Verwaltungsorganisation und zum Verwaltungsvorgang in den Ländern verband (Art. 84 Abs. 1 GG a.F.). Dies gab den Ministerpräsidenten der Länder weitreichende Möglichkeiten der Selbstdarstellung auf bundespolitischer Bühne und machte für sie die Aushöhlung der Möglichkeiten landesrechtlicher Gesetzgebung akzeptabel.

Mit der Möglichkeit der Verweigerung der Zustimmung im Bundesrat haben die Länder ein wirksames Instrument in der Hand, den Erlass unwillkommener Gesetze zu verhindern und den Bund zum Entgegenkommen im Gesetzgebungsverfahren zu zwingen. Verschärft wird diese Situation bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. In

einer solchen Situation wird der Bundesrat von den Ländern nicht allein zur Geltendmachung landesspezifischer Aspekte, sondern als Tribüne der Opposition zur Artikulation genereller parteipolitischer Interessen genutzt, um Gestaltungsvorstellungen durchzusetzen, die im Bundestag angesichts der dortigen Mehrheitsverhältnisse nicht zu realisieren sind (Lehmbruch 2000; Scharpf 2006a, S. 6f). Die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist gelegentlich bezweifelt worden, letztlich aber – schon aus Gründen der Praktikabilität – kaum zu verneinen (Dolzer 1999, S. 15f). Die damit gegebene Möglichkeit einer Blockade von Projekten der Bundesregierung und der sie tragenden Bundestagsmehrheit ist in der Geschichte der Bundesrepublik von den beiden großen Parteien gleichermaßen genutzt worden. Folge dieser Situation waren oft genug informelle und außerparlamentarische Absprachen zur Vorbereitung notwendiger Kompromisse, deren Zustandekommen für die politische Öffentlichkeit wenig transparent wird.

Anlass zum Nachdenken über eine Verfassungsreform gab schließlich die mangelnde ‚Europafähigkeit‘ des deutschen föderalen Systems. Im Verlauf der europäischen Integration sind inzwischen in beachtlichem Umfang von den Mitgliedstaaten wahrzunehmende Aufgaben auf die Europäische Union übertragen worden. Die innerstaatliche Rechtsetzung wird deshalb in wachsendem Maße von europarechtlichen Regelungen überformt. Diese Entwicklung macht es bedeutsam, wer mit welchem Gewicht auf europäischer Ebene für Deutschland sprechen und an den Rechtssetzungsverfahren im Rahmen der Europäischen Union mitwirken kann. Die Länder haben deshalb ihre Zustimmung zum Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union – EUV – vom 7.2.1992, BGBl. II S. 1253) an die Bedingung einer wirksamen Beteiligung an der Willensbildung des Bundes in europarechtlichen Fragen sowie bei der Außenvertretung des Bundes in den Organen der Europäischen Union dort geknüpft, wo Angelegenheiten zur Beratung kommen, die bundesintern Sache der Länder sind. Sie haben mithin die gleiche Taktik wie bei innerstaatlichen Änderungen der Kompetenzordnung gewählt: Kompetenzverzicht gegen Mitwirkungsrechte im Normsetzungsverfahren. Die entsprechenden Regelungen sind in der am 25. Dezember 1992 in Kraft getretenen Fassung des Art. 23 GG enthalten. Sie zwingen zu komplizierten Koordinierungsverfahren zwischen Bund und Ländern im Vorfeld von Entscheidungen auf europäischer Ebene. Die damit verbundenen Schwierigkeiten führten nicht selten dazu, dass sich die Bundesrepublik in den europäischen Gremien der Stimme enthalten mußte, weil sie mit ihren komplizierten Koordinie-

rungsmechanismen in dem vor Abstimmungen üblichen Kuhhandel kaum sprechfähig war (vgl. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 2003; Große Hüttmann 2005; Bartelt 2005).

### **1.3 Inhalt und Kritik der jetzt verabschiedeten Föderalismusreform**

Dem damit skizzierten Problembündel versuchten Bund und Länder mit dem von ihnen geschnürten Paket einer Föderalismusreform zu Leibe zu rücken. Wo die Diagnose ‚Verflechtung‘ als Grund allen Übels klar zu sein schien, lag auch der Ansatz für die Therapie nicht fern: ‚Entflechtung‘. Unter diesem Leitbild wurden die Verhandlungsstrategien von Bund und Ländern entworfen und schließlich im wesentlichen folgende Regelungen getroffen: Die Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern werden in Teilen neu sortiert. Das Institut der Rahmengesetzgebung entfällt. Die Zustimmungsbedürftigkeit der vom Bund erlassenen Gesetze wird eingeschränkt. Ebenso erhält der Bund größere Freiheiten, von den Möglichkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen. Im Gegenzug wird den Ländern auf bestimmten Sachgebieten ein Abweichungsrecht von Gesetzen des Bundes eingeräumt. Die Gemeinschaftsaufgaben und damit die Einflußmöglichkeiten des Bundes insbesondere im Bereich von Bildung und Wissenschaft werden begrenzt. Eingeschränkt werden auch die Möglichkeiten des Bundes, durch den ‚goldenen Zügel‘ einer Mitfinanzierung auf die Erfüllung von Länderaufgaben Einfluß zu nehmen. Eine grundlegende und umfassende Neuregelung des föderalen Finanzsystems ist damit nicht verbunden. Letztere soll Gegenstand eines zweiten Teils der Föderalismusreform werden. Diese Thematik aufzugreifen, wurde als *Föderalismusreform II* anlässlich der Verabschiedung der jetzigen Grundgesetzänderungen vereinbart (vgl. BR-Drucksache zur Drucksache 462 / 06 vom 5.7.2006, Anlage 1).<sup>2</sup> Nähere Details der Neuregelungen können an diesem Ort nicht dargestellt werden (vgl. hierzu etwa Wollenschläger 2007).

Die Auswirkungen dieses jedenfalls äußerlich umfangreichen Pakets von Verfassungsänderungen sind im gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum zu beurteilen. Die Politik klopft sich – wie üblich – selbst auf die Schultern; die Verständigung zwischen Bund und Ländern und die Sicherung der notwendigen Mehrheiten für die Verfassungsänderung war schließlich schwer genug. Das allein reicht aber noch nicht, um Veränderungen auch Wirklichkeit werden zu lassen. Hierfür sind Entscheidungen zu Struk-

turen und Verfahren nicht unwichtig, wichtiger noch ist aber, in welchem Geist diese mit Leben erfüllt werden. Ob sich hier viel ändern wird? In der Öffentlichkeit und nicht zuletzt bei Vertretern der Rechtswissenschaft wie der Politikwissenschaft ist das Urteil hinsichtlich der Wirkungen der Föderalismusreform zurückhaltend. Neben positiven Stimmen, die die Ergänzung des deutschen Modell eines ‚unitarischen‘ durch das nunmehr kreierte Modell eines ‚experimentellen Bundesstaates‘ begrüßen (Michael 2006) oder den Bund bei allen Mängeln im Detail als heimlichen Gewinner der Reform zum Besten der Sache bezeichnen (Huber 2007), findet sich eine große Zahl von Skeptikern. Es wird bezweifelt, dass die Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten überall sachgerecht war.<sup>3</sup> Bezweifelt wird, dass die Reform das selbst gesetzte Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens erreichen wird (vgl. Reutter 2006, S. 14ff; Scharpf 2006a, S. 6f; Burkhart / Manow 2006), zumal im gleichen Atemzuge die generelle Zustimmungsbefähigung von Gesetzen mit Kostenfolgen zu Lasten der Länder neu begründet wurde (Art. 104 a Abs. 4 GG).<sup>4</sup> Bezweifelt wird schließlich, dass die Länder eine wirklich entscheidende Erweiterung ihres Handlungsspielraumes erreicht haben. Sie haben zwar zusätzliche Kompetenzen gewonnen (zumeist nur als Ausschnitt aus einem größeren Sachzusammenhang), die aber auch weiterhin mit korrespondierenden Regelungen auf anderen Ebenen abgestimmt sein müssen.

Im Kern läuft diese Kritik darauf hinaus, dass der Gesetzgeber in dem Bemühen, der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) zu entgehen, in die „Entflechtungsfalle“ geraten sei (Benz 2006b). Er habe nach Möglichkeiten der Entflechtung gesucht, ohne zu erkennen, dass eine wirkliche Entflechtung – solange eine grundlegende Systemänderung nach dem Muster des dualen Föderalismus („Trennsystem“) von niemandem gewollt wird – über punktuelle Veränderungen hinaus von vornherein nicht zu erreichen ist. Deshalb bleibe die Suche nach Möglichkeiten, die im System des Grundgesetzes unvermeidliche Politikverflechtung im Rahmen eines Mehrebenensystems (Europa, Bund, Länder, Kommunen) z. B. durch die großzügigere Einräumung von Abweichungsrechten und veränderte Koordinationsverfahren flexibler und leichter handhabbar zu machen, unverändert auf der Tagesordnung (vgl. Scharpf 2006a und b; Reutter 2006; Benz 2006b). Schließlich seien mit der Frage der Neugliederung des Bundesgebietes und der Finanzverfassung (zu Möglichkeiten und Grenzen einer derartigen Reform der Finanzverfassung vgl. Färber / Otter 2005; Ekardt / Buscher 2007) zwei entscheidende Problemkreise von vornherein

ausgeklammert worden, welche für die Modernisierung der Bundesrepublik vermutlich weit mehr Bedeutung haben als einzelne Zuständigkeitsänderungen (Hesse 2005).

Gespannt darf man sein, in welcher Weise Bund und Länder das Instrument der Abweichungsrechte im Gesetzgebungsverfahren (Art. 72 Abs. 3 GG) handhaben und wie die Bürger darauf reagieren werden. Der Bund kann nach der neuen Verfassungslage, sofern die Länder auf ein Bundesgesetz durch eigene abweichende Landesgesetze reagieren, seinerseits erneut gesetzgeberisch aktiv werden und damit nach dem Prinzip der *lex posterior* einen ‚Anwendungsvorrang‘ für sein eigenes Gesetz begründen. Dieser hindert die Länder aber nicht daran, anschließend ihrerseits erneut aktiv zu werden. Für dieses Wechselspiel zwischen Bundes- und Landesregelungen hat sich schon bald der Begriff der „Ping-Pong-Gesetzgebung“ eingebürgert (Klein/Schneider 2006, S. 1552; zur Abweichungsgesetzgebung allgemein vgl. ferner Rengeling 2006, S. 1542 f.; Mammen 2006). Es ist schwer vorstellbar, dass die politische Öffentlichkeit angesichts der ‚unitarischen Grundorientierung‘ der Bürger auf ein derartiges Spiel mit großer Zustimmung reagieren würde. Selbst heute, weniger als ein Jahr nach Verabschiedung der Föderalismusreform, gilt in der politischen Diskussion z. B. die Gefahr, dass die Länder die Möglichkeit des Rauchens in Gaststätten unterschiedlich regeln könnten, als überaus bedenklich.

## **2. Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf den Bereich von Bildung und Wissenschaft**

Vor diesem Hintergrund sind nunmehr die speziell für den Bereich Bildung und Wissenschaft vorgesehenen Änderungen näher zu betrachten. Dem ersten Anschein nach ist es hier den Ländern gelungen, den Bund deutlich zurückzudrängen: Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz für das Hochschulrecht bis auf einen Restbestand (Hochschulzulassung, Hochschulabschlüsse und einen kleinen Teilbereich der arbeitsrechtlichen Regelungen für das Hochschulpersonal) verloren und auch die Regelung der Beamtenbesoldung (Lehrkräfte an Schulen und Hochschulen) den Ländern überlassen müssen. Die Möglichkeit der Beteiligung des Bundes an der Bildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe ist stark eingeschränkt worden, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (mit Ausnahme der Forschungsbauten) gänzlich entfallen. Schließlich ist den Möglichkeiten

des Bundes, sich an der Erfüllung von Länderaufgaben im Bildungsbereich finanziell zu beteiligen (Modellversuche, Ganztagschulprogramm etc.) und die Länder damit in Zugzwang zu bringen, ein Riegel vorgeschoben worden. Zwar hat der Bund substantielle Zuständigkeiten behalten, deren Modalitäten ihm zum Teil ein freieres Agieren als bisher möglich machen. Die Verantwortung der Länder im Bereich von Bildung und Wissenschaft als Kern ihrer Eigenstaatlichkeit jedoch ist einmal mehr unterstrichen worden. Auf der normativen Ebene sind diese Veränderungen – wie auszuführen sein wird – gut nachvollziehbar. Dass damit eine bessere Bildungspolitik in Deutschland gemacht werden wird, ist dennoch nicht zwangsläufig. Insbesondere ist angesichts des noch ausstehenden Ergebnisses einer Reform der Finanzverfassung im Rahmen der *Föderalismusreform II* keineswegs gewährleistet, dass alle Länder hinreichend leistungsfähig sein werden, um im Bereich von Bildung und Wissenschaft in eigener Verantwortung machen zu können, was notwendig wäre. Zudem ist es eine offene Frage, ob die Länder dort, wo ein koordiniertes Handeln im Interesse des notwendigen Mindestmaßes an Einheitlichkeit im deutschen Bildungswesen oder zur Sicherung wünschenswerter Synergien auch künftig erforderlich ist, stets zu effektiven Verfahren der Entscheidungsfindung kommen und einen hinreichenden Mut zu gemeinsamen Innovationen entwickeln werden, ohne dass der Bund in diesem Bereich als gelegentlich hilfreicher Taktgeber durch punktuelle Initiativen und finanzielle Verlockungen in Erscheinung treten darf.

## 2.1 Veränderungen von Gesetzgebungszuständigkeiten

Die auf der Ebene der geschriebenen Verfassung weitreichendste Veränderung im Bereich von Bildung und Wissenschaft verbindet sich zweifellos mit dem Fortfall der Möglichkeit des Bundes zur Rahmengesetzgebung für das Hochschulwesen. Materiell ist die Auswirkung dieser Änderung allerdings insofern begrenzt, als das Bundesverfassungsgericht bereits in mehreren Urteilen auf der Basis des 1994 neu gefaßten Art. 72 Abs. 2 GG die Voraussetzungen, unter denen der Bund von seiner konkurrierenden bzw. rahmensetzenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen durfte, spürbar verschärft hatte (BVerfGE 106, 62 ff – Altenpflege; BVerfGE 111, 266 ff – Juniorprofessur; BVerfGE 112, 226 ff. – Studiengebühren). Die Hürden für den Bundesgesetzgeber waren danach schon vor der neuerlichen Verfassungsänderung sehr hoch gesetzt. Der Wunsch, bestimmte soziale Entwicklungen im Interesse einer größeren Einheitlichkeit der



Lebensverhältnisse zu fördern, reicht allein nicht aus, um ein Bundesgesetz zu rechtfertigen.

Der Bund hat jetzt nur noch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die „Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG). Das Recht der Hochschulzulassung meint nicht die allgemeinen Voraussetzungen für den Hochschulbesuch, sondern die Möglichkeit, vor allem bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen die Ermittlung und Ausschöpfung der vorhandenen Kapazitäten sowie die Vergabe der Studienplätze einheitlich zu regeln, um auf diese Weise ein transparentes und faires Vergabeverfahren zu gewährleisten. Durch die Kompetenz für die Hochschulabschlüsse soll dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, im Interesse der Gleichwertigkeit entsprechender Studienleistungen Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten festzulegen, auch um auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums und zur internationalen Akzeptanz deutscher Studienabschlüsse zu leisten (vgl. Rengeling 2006, S. 1545). Auf diesen Gebieten hat der Bund jetzt die Kompetenz zur vollständigen Regelung, nicht nur zur Rahmengesetzgebung. Die Bundeskompetenz ist auch nicht mehr an die „Erforderlichkeitsklausel“ (Art. 72 Abs. 2 GG) gebunden. Insoweit hat der Bund erheblich an Handlungsmöglichkeiten gewonnen. Diese beziehen sich in der Tat auf einen Kernbereich, welcher unter dem Gesichtspunkt einer Sicherung der Mobilität innerhalb der Bundesrepublik wie über deren Grenzen hinaus weit größere Bedeutung hat als viele andere Teilbereiche des Hochschulrechts (Organisationsstruktur, Gremien, Hochschulleitung etc.).

Regelungen des Bundes stehen freilich unter dem Vorbehalt des „Abweichungsrechts“ der Länder (Art. 72 Abs. 3 GG), das seinerseits durch späteres Bundesrecht erneut „überholt“ werden kann. Das auf diese Weise mögliche „Ping-Pong“ der Gesetzgeber könnte den Medien eine Zeitlang vielleicht interessante Geschichten liefern, aber kaum auf einen dauerhaften Beifall der Bürger rechnen. Deshalb werden die Länder von Abweichungsmöglichkeiten vermutlich nur sparsam Gebrauch machen bzw. durch Mechanismen der Selbstkoordinierung eine Regelungsvielfalt zu verhindern wissen (Huber 2007).

Berührt ist der Bereich von Bildung und Wissenschaft auch von der Veränderung der Gesetzgebungszuständigkeiten für das Beamtenrecht. Die Zuständigkeit für die Besoldung, die Versorgung und das Laufbahnrecht der Länderbeamten, mithin auch des im Beamtenverhältnis eingestellten Schul- und Hochschulpersonals, liegt nunmehr allein bei den

Ländern. Auch diese Regelung hat in der politischen Diskussion Kritik erfahren. Befürchtet wird insbesondere ein *race to the bottom*, bei dem die Länder sich in dem Bemühen um die Sanierung der Haushalte in der Besoldung ihrer Bediensteten gegenseitig unterbieten bzw. finanzstarke Länder ihre Möglichkeiten in dem Werben um leistungsstarke Kräfte zum Nachteil der finanzschwächeren Länder ausspielen könnten. Wieweit hierbei Art. 33 GG (Grundsätze des Berufsbeamtentums, hier: Alimentationspflicht) materiell jedenfalls zu einem Mindestmaß an Einheitlichkeit zwingen wird, bleibt abzuwarten.

## 2.2 Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau, Forschungsförderung und Bildungsplanung waren im Zuge der Finanzreform 1969 in das Grundgesetz eingefügt worden. In der Sache waren sie der Versuch, die bereits seit längerem übliche und zum Ärger der Länder ständig anwachsende Fonds- und Dotationswirtschaft des Bundes, mit deren Hilfe dieser aufgrund seiner überlegenen Finanzkraft in unzweifelhaft den Ländern zustehende Kompetenzbereiche hineinzuregieren versuchte, zu begrenzen und auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen. Dabei erschien die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben als ein akzeptabler Kompromiß, welcher die Mitentscheidungsrechte des Bundes kanalisierte und den Ländern zugleich eine zusätzliche Finanzierungsquelle sicherte, ohne eine grundlegendere Revision der föderalen Finanzverfassung vorauszusetzen. Begünstigt wurde diese Neuregelung durch die damals allgemein geteilte Überzeugung, mit Hilfe von Planung gesellschaftliche Entwicklungen steuern zu können. Letzteres schien gerade im Bildungsbereich angesichts der Diskussion um den Bildungsnotstand (vgl. Picht 1965) als eine vordringliche Notwendigkeit von hoher gesamtstaatlicher Bedeutung. Der Begriff der „Gemeinschaftsaufgaben“ selbst wurde dabei ursprünglich gar nicht als ein kompetenzrechtlicher geprägt. Er sollte vielmehr als ein politischer Begriff die Notwendigkeit einer gemeinsamen Anstrengung aller gesellschaftlichen Kräfte zur Entwicklung des deutschen Bildungswesens bezeichnen.

Freilich waren die Gemeinschaftsaufgaben von Anfang an in der Staatsrechtslehre auch heftiger Kritik ausgesetzt. Diese monierte die Verwischung von Verantwortlichkeiten, das Hineinregieren des Bundes in Länderkompetenzen, die Entmachtung der Parlamente durch überregionale Planungsgremien der Exekutive („horizontale und vertikale Fachbruderschaften“), den hohen Verfahrensaufwand und die mangelnde Effizienz

der Planungsverfahren. Kritisiert wurde aber auch, dass der Bund seine Steuerungsfunktion im gesamtstaatlichen Interesse zu wenig nutze, dass anstelle von Planung Besitzstandswahrung, anstelle von Schwerpunktsetzung Gleichverteilung statfinde (zur Kritik des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben und der Praxis ihrer Realisierung vgl. z.B. die Referate von Frowein und v. Münch auf der Staatsrechtslehrertagung 1972; Richter/Faber 1989, Rdnr. 13 zu Art. 91 a/91 b GG; Gramm 1993; Metzler 2005, S. 327 ff.).

### **2.2.1 Gemeinschaftsaufgaben Hochschulbau (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) und Forschungsförderung (Art. 91 b GG)**

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau haben Bund und Länder in den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts ein enormes Hochschulausbauprogramm realisiert, zu dessen sachgerechter Konzeptionierung und Strukturierung die nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) von 1969 jährlich ergangenen Empfehlungen des Wissenschaftsrates sicherlich beigetragen haben (vgl. z.B. die Empfehlung des Wissenschaftsrats „Regionale und fachlichen Strukturierung des weiteren Ausbauprogramms für die Hochschulen“ vom 14. November 1975, Wissenschaftsrat 1975). Im Rahmen dieses Ausbauprogramms wurde zumal in den 70er Jahren eine beträchtliche Ausweitung der Hochschulkapazitäten in der Bundesrepublik realisiert. Die gemeinschaftliche Wahrnehmung der Planung des Hochschulbaus durch Bund und Länder hat zumindest in den 70er Jahren den Ausgleich von Unterschieden zwischen den Ländern und damit die Angleichung von Lebensverhältnissen über Ländergrenzen hinweg gefördert (Füchsel 1985, S. 267, 305).

Diese grundsätzlich positive Einschätzung der Planungsorganisation im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist für die 90er Jahre kaum aufrechtzuerhalten (vgl. Mager 2003, Art. 91 a GG, Rdnr. 67). Das Ziel eines Kapazitätsausbaus wurde zunehmend durch Maßnahmen zur Konsolidierung des erreichten Ausbaustandes (Modernisierung und Sanierung von Gebäuden, Umnutzungen, Ersatz von Großgeräten etc.) überlagert (vgl. Nullmeier u. a. 2003, S. 193 ff.). Zudem war der Hochschulbau durch eine andauernde, auch vom Wissenschaftsrat beklagte Unterfinanzierung seitens des Bundes gekennzeichnet, welche finanzstarke Länder durch Vorfinanzierungen des Bundesanteils auszugleichen versuchten, während finanzschwächeren Ländern diese Möglichkeit verwehrt war. Die Unterfinanzierung zwang die Länder zu taktischen Spielen bei der Rahmenplanaufstellung, um sich eine möglichst günstige Position bei den

Verteilungskämpfen um knappe Investitionsmittel zu sichern. Sie hatten wenig mit einem bedarfsorientierten und transparenten Planungsverfahren nach rationalen Maßstäben zu tun (vgl. Nullmeier u. a. 2003, S. 244 ff.).

Vor diesem Hintergrund dieser Erfahrungen hat der Fortfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau eine gewisse Logik für sich, da die Befreiung aus den zunehmend undurchsichtigen Planungs- und Entscheidungspraktiken auf eine andere Weise nicht mehr möglich schien. Für die vielfältigen und oft kleinteiligen Maßnahmen der Bestandspflege und -erhaltung einschließlich der aus der Nutzungsplanung resultierenden Um- und Ergänzungsbauten, die einen ständig wachsenden Anteil der Rahmenplanvorhaben ausmachten, ist eine überregional abgestimmte und finanzierte Ausbauplanung wenig geeignet. Die alleinige Verantwortung für derartige Vorhaben sollte bei denjenigen liegen, die auch sonst die ‚Betriebsverantwortung‘ tragen, den Ländern nämlich. Der Verzicht auf die bisherige Rahmenplanung ist insofern gut nachvollziehbar. Für größere Kapazitätserweiterungen der Hochschulen dagegen, wie sie im Zuge der weiteren Entwicklung der Studienplatznachfrage erforderlich sein werden, hätte es nahegelegen, eine überregional koordinierte und finanzierte Ausbauplanung, die sich des bewährten Instrumentariums der Rahmenplanung und der in diesem Bereich etablierten Institutionen und Verfahren bedient, beizubehalten.

Freilich werden die unmittelbaren Auswirkungen des Fortfalls der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau durch verschiedene Klauseln und Aufgangsmöglichkeiten begrenzt. So ist zum einen die Finanzierung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich der Großgeräte nunmehr in die gemeinsame Forschungsförderung einbezogen worden (Art. 91 b Abs. 1 Nr. 3 GG). Zum zweiten erhalten die Länder als Übergangsregelung bis zum Jahr 2019 Ausgleichszahlungen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von 70 % der bisher für die Hochschulbauförderung zur Verfügung gestellten Bundesmittel. Zum dritten werden Anknüpfungspunkte für einen ‚Hochschulpakt‘ zwischen Bund und Ländern zur Bewältigung eines erheblichen Kapazitätsausbaus der Hochschulen gesucht, welcher angesichts des erwarteten massiven Anstiegs der Studienbewerberzahlen in den kommenden Jahren unumgänglich zu sein scheint. Solche Anknüpfungspunkte lassen sich nunmehr in Art. 91 b Abs. 1 Nr. 2 GG und in Art. 104 b GG finden. Ersterer ermöglicht Vereinbarungen zwischen Bund und allen (!) Ländern zur Förderung von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung, zu denen auch solche zur Förderung der Lehre gehören (vgl. Westenburg 2006). Letzterer erlaubt dem Bund unter bestimmten Voraus-

setzungen die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen an die Länder auf Gebieten, in denen dem Bund Gesetzgebungszuständigkeiten gegeben sind; dies ist für den Hochschulbereich auch in der neuen Fassung des Grundgesetzes der Fall (Wollenschläger 2007).

Möglicherweise ist mit dem ‚Hochschulpakt‘ bereits ein flexibles (nicht auf Investitionshilfen beschränktes) Instrument gefunden worden, das die durch den Fortfall der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zumindest teilweise entstandene Lücke schließen kann. Ob auf dieser Grundlage eine im gemeinschaftlichen Interesse aller Länder liegende sachgerechte Ausbauplanung für die Hochschulen ermöglicht wird oder ob nicht am Ende doch wachsende Disparitäten zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Ländern entstehen, die auch durch die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform nicht aufgefangen werden, bleibt abzuwarten.

In der Forschungsförderung hat der Bund seinen starken Einfluß im Rahmen der jetzigen Fassung des Art. 91 b GG behalten. Dies ist ohne Frage sachgerecht, da die Ausbildung einer auch international wettbewerbsfähigen Forschungslandschaft in Deutschland neben einer ausreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit auch Möglichkeiten des Hinwirkens auf entsprechende Schwerpunktbildungen und Kooperationszusammenhänge über die Grenzen der Bundesländer hinweg erfordert. Allerdings kann eine vernünftige Forschungspolitik sich nicht auf die Finanzierung von ‚Leuchttürmen‘ in ausgewählten Fachgebieten beschränken. Innovative Ansätze und neue Fragestellungen entwickeln sich nicht allein im Rahmen von Großinstituten und breit angelegten Planungszusammenhängen. Sie erwachsen vielmehr häufig genug aus vielfältigen Einzelinitiativen in der ganzen Breite der Fächer, die sich nur im Rahmen der deutschen Hochschullandschaft insgesamt entwickeln können. Deshalb bleibt es wichtig, der Forschung auch in der generellen Ausstattung der Hochschulen, für die die Länder zuständig sind, ihren Platz zu sichern. Die Voraussetzungen hierfür sind wiederum ausreichend leistungsfähige Länder. Dies verweist einmal mehr auf die Bedeutung einer Reform der föderalen Finanzverfassung und wahrscheinlich auch einer Neugliederung des Bundesgebietes auch für die Bildungspolitik in der Bundesrepublik. Erst durch sie fände das Bemühen um eine wirkliche Föderalismusreform seinen Abschluß.

### **2.2.2 Bildungsplanung**

Im Zuge der seinerzeitigen Einführung der Gemeinschaftsaufgaben entstand eine Gremienstruktur, in deren Rahmen die bereits bestehenden

Einrichtungen des Bildungsrats<sup>5</sup> und des Wissenschaftsrats<sup>6</sup> inhaltliche Impulse liefern sollten für die 1970 durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern gegründete Bund-Länderkommission für Bildungsplanung (BLK, seit 1976: „und Forschungsförderung“). Die BLK legte 1973 den „Bildungsgesamtplan“ vor, welcher im wesentlichen quantitative Planungsziele für alle Bildungsbereiche vom Kindergarten bis zur Erwachsenenweiterbildung formulierte (vgl. Bund-Länder-Kommission 1973). Er wurde freilich alsbald Gegenstand des politischen Streits, welcher sich an inhaltlichen Fragen (Gesamtschulen, Stufenlehrer) und an Fragen der Finanzierung entzündete. Der Versuch einer Fortschreibung des Bildungsgesamtplans ist über das Entwurfsstadium nicht hinausgekommen. Der Konsens hinsichtlich einer gesamtstaatlichen Bildungsplanung zerbrach, die Planungseuphorie verflüchtigte sich zusehends. Zudem war 1975 eine wesentliche Unterstützungsfunktion für die Kommission durch die Nichtverlängerung des Abkommens über den Bildungsrat entfallen. Faktisch hat es deshalb seit den 70er Jahren in der Bundesrepublik eine Bildungsplanung auf gesamtstaatlicher Ebene nicht gegeben (vgl. Richter 2005; Mager 2005, S. 322; zur Entwicklung der Bildungsplanung im übrigen Rudloff 2003). Sie wurde nicht einmal im Zuge des Bemühens um eine Angleichung der Bildungssysteme in den beiden Teilen Deutschlands nach der Vereinigung neu aufgelegt.

Allerdings diente die Bildungsplanung weiterhin als Aufhänger für vielfältige Berichte zu unterschiedlichen Themen und für punktuelle Interventionen des Bundes auch im Schulwesen in Form finanzieller Beteiligung an bestimmten Programmen. Hier ist insbesondere das Programm zur Durchführung von Modellversuchen im Bildungswesen zu nennen, welches nach Darstellung der BLK ausgerichtet war – um nur einige Themen zu nennen – auf die Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen (z. B. die Verbesserung des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts, SINUS, oder die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, FörMig), auf die kulturelle Bildung im Medienzeitalter, das Lernen und Erleben von Demokratie in der Schule, das Sprachenlehren und -lernen, die Förderung der beruflichen Erstausbildung (z. B. SKOLA) oder die Unterstützung des Studienstrukturreformprozesses der Hochschulen durch die Einführung neuer Studiengänge. Für Einzelheiten ist auf die fortlaufend erschienenen Jahresberichte und Informationsschriften der BLK zu verweisen. Auf die mit derartigen Finanzierungsprogrammen verbundene verfassungsrechtliche Problematik ist nachfolgend näher einzugehen.

Der Verzicht auf den Begriff der „Bildungsplanung“ im Rahmen der Föderalismusreform ändert an der Realität der Bildungspolitik in Deutschland wenig. Auch die Beibehaltung des Begriffs im Text der Verfassung hätte die Sache einer breit angelegten Bildungsplanung nicht wieder belebt. Gleichzeitig darf man nicht unterschätzen, dass die im Grundgesetz erhalten gebliebene Möglichkeit eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ (Art. 91 b Abs. 2 GG) als eine wirkungsvolle Form einer „governance by information“ (Goldmann 2006) erhalten geblieben ist. Unterstützt werden Bund und Länder hier durch einen wissenschaftlichen Beirat aus Vertretern unterschiedlicher erziehungswissenschaftlicher Disziplinen, nicht nur der empirischen Bildungsforschung (KMK 2007, S. 38 ff.). Ein derartiges Vorgehen kann Impulse erzeugen, welche – wie die Diskussion nach PISA gezeigt hat – mehr in Bewegung bringen als förmliche Beschlüsse zahlreicher Gremien. Mit dem unlängst vorgelegten Bericht „Bildung in Deutschland“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006) liegt ein beachtliches Dokument auf dem Tisch, welches erstmals seit langer Zeit wieder gesamtstaatlich relevante Grundinformationen zur Bildung in Deutschland (Bildungsausgaben, Bildungsbeteiligung, Bildungsstand der Bevölkerung) zusammenträgt und sie systematisch mit Informationen zur Situation in den verschiedenen Bildungsbereichen (frühkindliche Bildung und Erziehung, allgemeinbildende Schulen, berufliche Ausbildung, Hochschulen, Weiterbildung) sowie mit Analysen zur Bildungs- und Lebenssituation von Kindern aus Migrantenfamilien und Überlegungen zu Wirkungen und Erträgen von Bildung verbindet. Gemeinsam mit den Berichten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (vgl. z. B. OECD 2005) und der PISA-Konsortien (vgl. z. B. PISA-Konsortium 2004 und 2005), die eine Einordnung und Bewertung der Situation in Deutschland vor dem Hintergrund von Entwicklungen in anderen Ländern erlauben, wird damit ein umfassendes Bild gezeichnet, das einen erheblichen Handlungsdruck auslösen kann. Es könnte durchaus sein, dass dieser Situation angesichts einer unverändert engagierten politischen Öffentlichkeit eine größere Dynamik innewohnt als einer umfassend angelegten bürokratischen Planungsorganisation auf überregionaler Ebene mit ihren Zwängen zu vielfältigen Kompromissen. Eine Prognose der auf diese Weise zu erreichenden Ergebnisse ist freilich gegenwärtig kaum möglich. Wie immer hängt viel von den handelnden Personen ab. Wichtig dürfte es sein, dass die für die Erarbeitung der Be-

richte zuständigen Personen und Institutionen und mit ihnen der wissenschaftliche Beirat sich die Freiheit bewahren können zu sagen, was sie zu sagen für richtig halten, und dabei neben der vom Auftraggeber bestimmten Themenwahl auch eigene Schwerpunkte setzen und Bewertungen vornehmen. Ein Auftraggeber, welcher nur zu hören wünscht, was ihm genehm ist, wäre nicht gut beraten.

### **2.3 Mitfinanzierung von Maßnahmen im Bereich von Bildung und Wissenschaft durch den Bund**

Nach der Verfassungslage tragen Bund und Länder je für sich die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Ausgaben ergeben (Art. 104 a Abs. 1 GG). Eine Mischfinanzierung ist grundsätzlich unzulässig, es sei denn, dass die Verfassung hierfür ausdrücklich eine Ausnahme vorsieht. Dieses war – wie bereits oben angedeutet – im Bereich der Bildungsplanung der Fall, freilich nur insoweit, als es sich um Kosten der Planung als solcher, nicht um die Kosten ihrer Ausführung handelt. Indessen wurde der Begriff der Planung weit ausgelegt. Er umfaßte auch alles, was dem Erkenntnisgewinn zur Vorbereitung von Planungen dient, und machte deshalb auch die Mitfinanzierung von Modellversuchen im Bildungswesen möglich. Sie haben sich – man denke an Projekte wie SINUS, FörMig oder Schulen ans Netz – als wichtiger An Schub für Innovationen erwiesen. Im Bereich der Investitionen waren Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes über die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und Maßnahmen der Forschungsförderung hinaus möglich, soweit diese der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienten. Letztere Formulierungen waren, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat (BVerfGE 39, 114) äußerst allgemein und gaben Bund und Ländern einen weiten Raum für entsprechende Verwaltungsvereinbarungen. Auch hieran ließen sich vielfältige Möglichkeiten einer Mitfinanzierung des Bundes für Investitionen im Bildungsbereich knüpfen.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit „parafiskalischer Finanzzuweisungen“ des Bundes an die Länder hat in der verfassungsrechtlichen Diskussion eine lange Geschichte (vgl. Hufen 2005). Finanzielle Angebote des Bundes zur Beteiligung an den Kosten von Maßnahmen, die der Sache nach in den Aufgabenbereich der Länder fallen („Mischfinanzierungen“),



gelten als ein zweischneidiges Schwert. Wer mitfinanziert, gewinnt einen Einfluß in der Sache, der ihm eigentlich nicht zusteht („goldener Zügel“). Eine Mitfinanzierung von Aufgaben außerhalb des Rahmens der verfassungsmäßigen Aufgabenverteilung untergräbt die Kompetenz des zuständigen Haushaltsgesetzgebers. Er kann kaum ablehnen, was von dritter Seite angeboten wird und in überregionalen Gremien festgezurr ist, auch wenn der von ihm selbst zu finanzierende Anteil in den eigenen Prioritätsüberlegungen als nachrangig angesehen wird („Vinkulierung von Haushaltsmitteln“). Nicht der Gesetzgeber, sondern die vorbereitenden Planungsgremien („Fachbruderschaften“) üben den wesentlichen Einfluß auf die Entscheidungen aus. Zudem trägt, wer nur mitfinanziert, keine operative Verantwortung. Er bringt einen Ball ins Rollen, überläßt aber alles andere dem eigentlich Zuständigen. Dieser muß für alles aufkommen, was sonst noch nötig ist, und er muß alle Folgekosten tragen. Die Verfügbarkeit von Geld erzwingt Entscheidungen, ohne dass die Sache – wie die Diskussion um die Finanzierungsangebote des Bundes zur Einrichtung von Ganztagschulen gezeigt hat – immer zu Ende gedacht ist. Bisher hat sich freilich die Verlockung des Geldes oft stärker erwiesen als verfassungsrechtlich begründete Bedenken. Nicht zu bestreiten ist dabei, dass eine derartige Verlockung durchaus förderlich sein kann, Neues in Gang zu bringen.

Mit dem Fortfall des Begriffs der Bildungsplanung sind nunmehr auch die daran hängenden Möglichkeiten einer Mitfinanzierung des Bundes entfallen. Ebenso darf der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen künftig nur noch dort gewähren, wo er Gesetzgebungszuständigkeiten hat. Letzteres ist im Bereich der außerschulischen Bildung und Weiterbildung und – wie dargelegt – der Hochschulen, nicht aber der Schulen der Fall. Danach ist künftig weder eine Bundesbeteiligung an den Kosten von Modellversuchen noch an den Kosten von Ganztagschulen oder vergleichbaren Projekten im Schulbereich möglich. Letztere waren freilich schon vor der Verfassungsänderung umstritten und nach Meinung vieler unzulässig.

Hinsichtlich der laufenden Modellversuche haben sich Bund und Länder in Art. 9 des inzwischen vorbereiteten „Verwaltungsabkommens über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Art. 91 b Abs. 2 des Grundgesetzes“ (Abkommen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich) verständigt, „für einen geordneten Übergang“ der Vorhaben Sorge zu tragen. Die Vorhaben werden über den 31.12.2006 hinaus gefördert. Die Länder erhalten dazu nach Art.

143 c Abs. 1 GG für eine begrenzte Zeit Mittel aus dem Haushalt des Bundes. Ob sich später ein Aufhänger finden läßt, ein neues Modellversuchsprogramm oder andere Projekte einer Gemeinschaftsfinanzierung auf überregionaler Ebene zu etablieren, bleibt abzuwarten.

### 3. Schlußbemerkungen

Alles in allem ist die Föderalismusreform nach dem Gesagten kein Projekt, welches im Geiste des großen Aufbruchs zu neuen Ufern, sondern eher als detailbezogenes „Machtspiel“ (Margedant 2005) inszeniert worden ist. Einzelne Änderungen werden ihre Wirkungen entfalten. Im Großen und Ganzen aber wird sich das Bild der Politik in Deutschland nicht grundlegend ändern. Der Referenzrahmen der Verhandlungen ließ nur Kompromisse zu. Sie werden das Regieren in der Bundesrepublik kaum wesentlich erleichtern oder verbessern (Benz 2006b). Mehr war auch nicht zu erwarten, nachdem große Themen wie die Neugliederung der Länder oder die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern von vornherein ausgeklammert bzw. auf eine zweite Stufe des Verhandlungsprozesses verschoben worden waren. Grundlegende Strukturprinzipien der Aufgabenverteilung zwischen Ländern, Bund und Europäischer Union und das damit zwangsläufig verknüpfte Problem der Politikverflechtung und des Handelns in Mehrebenensystemen bleiben unverändert. Die handelnden Personen (Ministerpräsidenten!) bleiben die gleichen. Es bleibt auch der Grundwiderspruch, welcher sich durch die politische Diskussion in Deutschland wie ein roter Faden zieht, nämlich der Wunsch, Bundesländer als Strukturelement der Verfassung zu haben, gleichzeitig aber die nationale Geschlossenheit mit möglichst einheitlichen Regelungen in allen Lebensbereichen nicht zu gefährden.

Auch in der Bildungspolitik bleibt vieles beim Alten. Die Begründung einer Bundeskompetenz für die Bildungspolitik (Schul- und Hochschulwesen), die fraglos Beifall von mancher Seiten gefunden hätte, stand nicht auf der Agenda. Sie wird auch auf absehbare Zeit nicht dort stehen. Etwas anderes wäre auch im Vergleich mit anderen Bundesstaaten ungewöhnlich. Für mehr oder minder alle föderalen Staaten ist es charakteristisch, dass Bildung und Erziehung nicht in Einrichtungen des Zentralstaates, sondern der Gliedstaaten und Kommunen stattfindet (vgl. Richter 2005, S. 5 f.; Goldmann 2006). Nach der Systematik des Grundgesetzes hätte eine Bundeskompetenz überdies nur eine Gesetzgebungskompetenz sein können,

während die Ausführungsverantwortung für die Schulen weiterhin bei den Ländern läge. Nicht auszuschließen ist, dass ein Bundesschulgesetz, gäbe es dieses denn, an der einen oder anderen Stelle auch Anregungswirkungen für eine Entwicklung zum Besseren hätte haben können, ähnlich wie Richter dies für das Wirken des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe konstatiert (vgl. Richter 2005, S. 8). Ein – fraglos zustimmungsbedürftiges – Bundesgesetz hätte aber die Wirklichkeit der Schulen kaum durchgreifend geändert. Dafür hätten schon die üblichen Machtspiele im Bundesrat gesorgt.

Auch die enttäuschenden Ergebnisse von PISA lassen sich nicht durch die bundesstaatliche Organisation erklären: Das hervorragend platzierte Kanada ist ein Bundesstaat; umgekehrt schneiden auch zentralistisch organisierte Staaten ähnlich enttäuschend ab wie Deutschland. Freilich können die Länder der Bundesrepublik sich auch nicht rühmen, durch Experimentierfreude und Wettbewerb im Rahmen der föderalen Struktur ein insgesamt hohes Leistungsniveau im deutschen Schulwesen gesichert zu haben. Sie haben sich – getreu den geschilderten unitarischen Tendenzen – intensiv um Verfahrensabsprachen und um gemeinsame Strukturvorgaben gekümmert, darüber aber die Klärung der erreichten Ergebnisse versäumt. Letzteres ist erst jetzt, aber schon vor der Verabschiedung der Föderalismusreform aufgrund einer gemeinsamen Anstrengung in Gang gekommen und führt auch zu länderübergreifenden Kooperationen und Regelungen. Dabei darf man die von der Bundesregierung ausgehenden Anregungen nicht übersehen.

Dennoch sind dies keine ausreichenden Argumente, um über die in Art. 91 b GG erhalten gebliebenen Elemente z. B. in der Bildungsberichtserstattung hinaus eine Bundeskompetenz für das Schulwesen zu begründen. Die Befürchtung, dass die Länder in Deutschland nicht einfallsreich oder wagemutig genug sein könnten, in der Bildungspolitik neue Wege zu betreten, ist kein verfassungspolitisch schlüssiges Argument. Viele Bundesländer sind nicht kleiner als viele europäische Staaten und damit groß genug, wirksame bildungspolitische Programme zu entwickeln. Dass der Bund im Vergleich zu den Ländern generell einen Vorsprung an Weisheit für sich in Anspruch nehmen könnte, ist nicht ernsthaft zu behaupten. Auch die Überlegung, dass er sich – frei von operativer Verantwortung für die Entwicklung des Schulwesens insgesamt – leichter tut, gelegentlich die Rolle des *Libero* zu spielen und Neuerungen anzustoßen, die landesintern zu leicht an den Finanzministern scheitern, zählt verfassungsrechtlich nicht. Pragmatisch betrachtet könnte man sich zwar gelegentlich Interven-

tionen seitens des Bundes, zumal wenn sie mit finanziellen Zuwendungen verbunden sind, wünschen. Verfassungssystematisch wäre dies aber nur ein schwaches Argument, die gegebene prinzipielle Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ad hoc und punktuell zu durchbrechen (zur Wissenschafts- und Bildungspolitik in föderalen Staaten und im Ergebnis wie hier vgl. auch Oeter/Boysen 2005). Dabei bleibt freilich entscheidend, dass die Bundesrepublik über ausreichend große und leistungsfähige Länder verfügt, die für sich und gemeinsam mit den anderen Ländern in der Lage sind, fundierte bildungspolitische Programme zu entwickeln und umzusetzen.

Es bleibt die Hoffnung, dass sich die Eigenständigkeit der Länder in Deutschland irgendwann einmal in größerer Experimentierfreude, im konsequenten Mut zum Unterschied mit einem entschiedenen Abschied vom lähmenden Geleitzugdenken der Kultusministerkonferenz auswirkt. Verzicht auf Geleitzüge heißt nicht Verzicht auf ein koordiniertes Handeln der Länder. Aber es müssen nicht überall 16 Länder sein, die nach dem Einstimmigkeitsprinzip verfahren und Kompromisse oft nur um den Preis verwässerter Lösungen finden. Oft würde es reichen, wenn sich zwei oder drei Länder zusammentun, um Neues auszuprobieren, das dann vielleicht Nachahmung durch andere findet. Verzicht auf eine ausufernde Selbstkoordinierung setzt freilich voraus, dass die Länder einander im gegenseitigen Vertrauen Unterschiede konzedieren, ohne darauf stereotyp mit der Warnung vor dem Leistungsverfall einerseits oder der Rückständigkeit andererseits zu reagieren. So weist die Verfassungsreform, als Anstoß zu einem „experimentellen Bundesstaat“ verstanden (Michael 2006), durchaus in die richtige Richtung. Aber es bleibt eine offene Frage, ob die unitarisch gesinnten Bürgerinnen und Bürger ihr auf diesem Wege wirklich folgen werden.

## Anmerkungen

- 1 Auch in den USA hat sich freilich im Laufe der Zeit ein Verfassungswandel hin zu einer stärkeren Kooperation vollzogen, in dessen Rahmen insbesondere auch finanzielle Unterstützungen der Bundesstaaten durch die Zentralgewalt (grants in aid) zu einer Homogenisierung der einzelstaatlichen Politiken beigetragen haben (vgl. Kewenig 1968; Ehringhaus 1970). Eine Rolle hat dabei auch der Sputnik-Schock gespielt, welcher zur Behauptung eines Rückstandes des amerikanischen Bildungssystems gegenüber dem russischen führte und die amerikanische Regierung veranlaßte, erstmals seit langer Zeit wieder massiv in

- das Bildungswesen (vor allem zur Stärkung des mathematischen und naturwissenschaftlichen Unterrichts) zu investieren; vgl. Dickson 2001, S. 227 f.
- 2 Im Rahmen der Beschlußfassung über die Verfassungsreform wurde in den gesetzgebenden Gremien eine „Offene Themensammlung zu einer Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2. Föderalismusreformstufe)“ vereinbart. Sie nennt neun Themenbereiche, die sich auf „Haushaltswirtschaft; Vorbeugung von Haushaltskrisen“, „Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des BVerfG)“, „Aufgabenkritik und Standardsetzung“, „Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung“, „Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung“, „Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften“, „Verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten zur Erleichterung des freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern“ sowie „Bündelung fachpolitischer Leistungen und Auswirkungen auf die Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ erstrecken.
  - 3 Die Diskussion entzündet sich hier gegenwärtig besonders an den Kompetenzregelungen für die Raumordnung und das Umweltrecht.
  - 4 Erste „Zählungen“, die aber wohl noch kaum repräsentativ sind, zeigen, dass der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze jedenfalls bisher noch nicht erwartungsgemäß zurückgegangen ist.
  - 5 Errichtet durch Abkommen zwischen Bund und Ländern vom 15.7.1965. Vorläufer des Bildungsrats war der 1953 durch eine Vereinbarung zwischen dem Bundesinnenministerium und der Kultusministerkonferenz gegründete Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen.
  - 6 Errichtet durch Abkommen zwischen Bund und Ländern vom 5.9.1957.

## Literatur

- BARTELT, S.(2005): Die Europafähigkeit des Grundgesetzes und die Föderalismuskommission. Ein Abgesang, DÖV 2005, S. 894-902.
- BENZ, A. (2006a): Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? – Mögliche Konsequenzen einer Änderung des Art. 84 Abs. 1 GG. VerwArch., 97. Band , S. 318-331.
- DERS. (2006b): Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“. Theodor-Eschenburg-Vorlesung am 10. November 2006 an der Universität Tübingen. Ms.
- BUND-LÄNDER-KOMMISSION FÜR BILDUNGSPLANUNG (1973): Bildungsgesamtplan (2 Bde.). Stuttgart.
- BUNDESRAT-DRUCKSACHE 462/06 vom 7.7.2006.

- BURKHART, S./MANOW, PH. (2006): Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. MPIfG Working Paper 06/6, Oktober 2006.
- CLARK, CHR. (2007): Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600-1947. 2. Aufl., München.
- DÄSTNER, CHR. (2001): Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, Zeitschrift für Parlamentsfragen 32/2, S. 290-309.
- DICKSON, P. (2001): Sputnik. The Shock of the Century. New York.
- DOLZER, R. (1999): Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL 58, S. 7-38.
- EHRINGHAUS, H. (1970): Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika. Verfassungswandel im modernen Bundesstaat. Frankfurt a.M.
- EKARDT, F./BUSCHER, D. (2007): Föderalismusreform II: Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, DÖV 2007, S. 89-98.
- ERK, J. (2003): Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-Germany Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction, Canadian Journal of Political Science, Vol. 36, Nr. 2, S. 295-317.
- FÄRBER, G./OTTER, N. (2005): Reform der Finanzverfassung – eine vertane Chance?, APuZ 13-14/2005, S. 33-38.
- FROWEIN, J. ABR. (1973): Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 13-50.
- FÜCHSEL, W.-D. (1985): Gemeinschaftsaufgaben. Spardorf.
- GOLDMANN, M. (2006): Holding Governments Accountable through Information: Multilevel Education Assessments by Private and Public Institutions. <http://org/research/Viterbo/ConferenceReports2006.html>.
- GRAMM, CHR. (1993): Bewährungsprobe für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, WissR Bd. 26, S. 198-219.
- DERS. (1999): Gewaltverschiebungen im Bundesstaat, AöR 1999, S. 212-236.
- GROßE HÜTTMANN, M. (2005): Wie europafähig ist der deutsche Föderalismus? APuZ 13-14/2005, S. 27-32.
- HERZOG, R. (1980): Die Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat. In: Maunz, Th./Dürig, G. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 18. Lieferung, S. 85-134. Stuttgart.
- HESSE, J. J. (2005): Das Scheitern der Föderalismuskommission – Ist der deutsche Bundesstaat unreformierbar? ZSE 1/2005, S. 109-123.

- HESSE, K. (1962): Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe.
- HUBER, P. M. (2004): Klarere Verantwortungsverteilung von Bund, Ländern und Kommunen? Gutachten D zum 65. Deutschen Juristentag.
- DERS. (2007): „Vom Kindergarten zur Habilitation“? – Der Bund als Gewinner der Föderalismusreform im Bildungswesen. RdJB 1/2007, S. 4-7.
- INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH (1995): Die Verankerung des föderalen Prinzips in der Bevölkerung, September/November.
- JACHTENFUCHS, M./KÖHLER-KOCH, B.(2003): Regieren und Institutionenbildung. In: dies. (Hrsg.): Europäische Integration. 2. Aufl., Opladen, S. 11-46.
- KEWENIG, W. (1968): Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung. Bemerkungen zur Theorie und Praxis des kooperativen Föderalismus in den USA unter besonderer Berücksichtigung der „grants-in-aid“, der Bundeshilfsprogramme, AöR 93, S. 433-484.
- KLEIN, O./SCHNEIDER, K. (2006): Art. 72 GG n.F. im Kompetenzgefüge der Föderalismusreform, DVBl. 2006, S. 1549-1556.
- KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG (Hrsg.) (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- KULTUSMINISTERKONFERENZ (2007): Entflechten – Überleiten – Neu Gestalten. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Bildung, Wissenschaft und Forschung nach der Föderalismusreform I, Arbeitspapier, Januar 2007.
- LEHMBRUCH, G. (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. 3. Aufl., Opladen.
- DERS. (2001): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS Sonderheft 32, S. 53-110.
- DERS. (2004): Fragen an die Föderalismuskommission – Strategische Alternativen und Spielräume bei der Reform des Bundesstaats, ZSE 1/2004, S. 82-93.
- MAGER, U. (2005): Die Neuordnung der Kompetenzen im Bereich von Bildung und Forschung – Eine kritische Analyse der Debatte in der Föderalismuskommission, RdJB 1/2005, S. 312-322.
- DIES. (2003): Kommentierung von Art. 91 a und b. In: von Münch, I./Kunig, K.: Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (Art. 70 bis Art 146 und Gesamtregister), 4./5. neubearbeitete Auflage. Stuttgart.
- MAMMEN, L. (2006): Der neue Typus der konkurrierenden Gesetzgebung mit Abweichungsrecht, DÖV 2006, S. 376-380.

- MARGEDANT, U. (2005): Ein bürgerfernes Machtspiel ohne Gewinner, APuZ 13-14/2005, S. 20-26.
- METZLER, G. (2005): Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn.
- MICHAEL, L. (2006): Der experimentelle Bundesstaat. JZ 2006, S. 884-890.
- MÜNCH, I. v. (1973): Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, S. 51-86.
- NULLMEIER, F./PRITZLAFF, T./WIESNER, A. (2003): Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik. Frankfurt a. M., New York.
- OETER, S./BOYSEN, S. (2005): Wissenschafts- und Bildungspolitik im föderalen Staat – ein strukturelles Problem? RdJB 3/2005, S. 296-309.
- ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (OECD) (2005): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2005. OECD.
- PICHT, G. (1965): Die deutsche Bildungskatastrophe. 2. Aufl., München.
- PISA-KONSORTIUM DEUTSCHLAND (Hrsg.) (2004): PISA 2003. Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster.
- DASS. (Hrsg.) (2005): PISA 2003. Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche? Münster.
- RENGELING, H. W. (2006): Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen, DVBl. 2006, S. 1537-1549.
- REUTTER, W. (2006): Regieren nach der Föderalismusreform, APuZ 50/2006, S. 12-17.
- RICHTER, I. (2005): Das Bildungswesen im Föderalismusstreit – Zu den Ergebnissen der Bundesstaatskommission, RdJB 1/2005, S. 3-10.
- RICHTER, I./FABER, M. (1989): Kommentierung zu Art. 91 a/91 b GG. In: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Alternativkommentar), Bd. 2, 2. Aufl.
- RUDLOFF, W. (2003): Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms. In: Frese u. a. (Hrsg.): Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn, S. 259-282.
- SACHS, M. (1999): Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf, VVDStRL 58, S. 39-80.



- SCHARPF, F. W. (1976): Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F. (Hrsg.): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts., S. 13-70.
- DERS. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26/4, S. 323-350.
- DERS. (2006a): Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? APuZ 50/2006, S. 6-11.
- DERS. (2006b): Recht und Politik in der Reform des Föderalismus. In: Becker, M./Zimmerling, R. (Hrsg.): Politik und Recht, PVS-Sonderheft 36, S. 307-328.
- SCHATZ, H./VAN OYEN, R. CHR./WERTHES, S. (2000): Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs. Baden-Baden.
- SMEND, R. (1928/1968): Verfassung und Verfassungsrecht. In: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 119-276.
- WESTERBURG, S. (2006): Auswirkungen der Föderalismusreform auf die rechtlichen Rahmenbedingungen von Wissenschaft und Forschung. WissR. 39/4, S. 338-344.
- WISSENSCHAFTSRAT (1975): Regionale und fachliche Strukturierung des weiteren Ausbauprogramms für die Hochschulen. In: Wissenschaftsrat: Empfehlungen und Stellungnahmen 1975. Köln, S. 187-256.
- WOLLENSCHLÄGER, F. (2007): Die Föderalismusreform: Genese, Grundlinien und Auswirkungen auf die Bereiche Bildung und Wissenschaft. RdJB 1/2007, S. 8-20.